

0. 776835

ЦЕНТР ПРАВОВОЙ
ИНФОРМАЦИИ
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ
К Г У

На правах рукописи

РОДИОНОВ ЛЕОНИД АЛЕКСАНДРОВИЧ

**КАЗНА И КАЗНАЧЕЙСТВО ПО ГРАЖДАНСКОМУ ПРАВУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Специальность 12.00.03 - Гражданское право;
предпринимательское право; семейное право;
международное частное право**

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**



Москва - 2001

**Работа выполнена на кафедре правового обеспечения
рыночной экономики Российской академии государственной
службы при Президенте Российской Федерации**

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Жилинский Станислав Эдуардович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Толстой Владимир Степанович

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КГУ



0000555878

кандидат юридических наук
Денисов Сергей Анатольевич

Ведущая организация: Российский государственный
гуманитарный университет

Защита состоится 28 сентября 2001 года в 14-00 часов на заседании диссертационного совета Д 502.006.15 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 117606, г. Москва, проспект Вернадского, 84, корп. 2, ауд. 2098.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Автореферат разослан 17 августа 2001 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета

В.В. Зайцев

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена кардинальным реформированием российского общества и государства, в связи с чем возросла теоретическая и практическая значимость изучения законодательного регулирования статуса государства как субъекта гражданского права, а также казны - специфического объекта гражданских прав.

Вопросам гражданско-правового положения казны в отечественной науке гражданского права традиционно уделяется недостаточно внимания. Это имело место как в дореволюционной (до 1917 года), так и в советской цивилистической литературе. По данной теме отсутствуют также глубокие научные исследования и труды современных цивилистов.

В советский период, когда роль казны была принижена, все было огосударствлено и государство не выступало равным с другими субъектами в правоотношениях, преобладал административный метод воздействия на казну. Теперь в условиях значительного сокращения государственного сектора в экономике первостепенное значение приобретает гражданско-правовое регулирование отношений, возникающих на основе принадлежности имущества разным собственникам и связанных с его переходом от одних собственников к другим.

В результате настоятельно необходимо исследование правового положения казны как объекта гражданско-правовых отношений, взаимодействия государства с другими субъектами гражданского права по обязательствам за счет казны. В соответствии с действующим гражданским законодательством Российской Федерации, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования участвуют в гражданском обороте в качестве самостоятельных субъектов, что позволяет выявить общие черты, которые характеризуют гражданско-правовое положение всех перечисленных субъектов по отношению к объекту - казне.

Договорные обязательства организаций - бюджетополучателей за счет казны стали одними из самых распространенных в

гражданском обороте. Особо важную роль играют нормы гражданского права об ответственности государства за счет казны. Они повседневно применяются в практической деятельности юридических лиц и граждан. Между тем, при реализации статей 1069, 1070, 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации (далее по тексту - Гражданский кодекс РФ) нередко возникают осложнения, когда одни и те же нормы права по-разному толкуются сторонами. Не единообразно складывается практика судов в субъектах Российской Федерации. Поэтому на передний план выдвигается задача создания правовых механизмов, позволяющих надежно обеспечить пополнение и целевое расходование средств казны государства, казны субъектов Российской Федерации и казны муниципальных образований, а также повышения эффективности казначейства в этом деле.

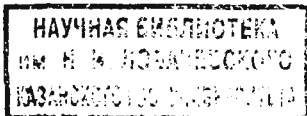
Изложенные соображения предопределили выбор темы.

Степень разработанности темы. Исследуемая тема не имеет подробного освещения в отечественной доктрине. В современной российской науке имеются отдельные работы по вопросам казны, авторами которых являются В.В.Витрянский, А.П.Гринкевич, С.Т.Жакипбеков, Б.Ф.Ицковиц, Д.Л.Комягин, С.А.Кращенко, И.Б.Новицкий, Л.А.Новоселова, Е.А.Суханов, В.Ф.Яковлев и др. Однако и ими далеко не исчерпывающе раскрыты разнообразные проблемы, касающиеся казны.

Объект исследования - регулируемые нормами гражданского права общественные отношения, складывающиеся по поводу казны и казначейства.

Предмет исследования - казна как категория экономическая и категория гражданского права и казначейство как субъект гражданского права и орган государственной власти.

Работа имеет целью проследить динамику развития казны и казначейства, выявить факторы, существенно изменяющие их положение, определить гражданско-правовые средства повышения эффективности формирования и использования казны и деятельности казначейства.



Поставленная цель достигалась на основе решения комплекса исследовательских задач:

- аналитическое осмысление правовой сущности казны и казначейства в гражданском праве на разных этапах истории России;
- проведение анализа положений Гражданского кодекса РФ о собственности, о казне, об ответственности за счет казны;
- исследование нормативно-правовой основы, определяющей статус органов федерального казначейства России;
- выработка предложений по совершенствованию статуса казначейства и государственно-правового регулирования отношений по поводу казны

Методологическую основу исследования составляют диалектический, конкретно-исторический, сравнительно-правовой, системно-правовой, статистический и теоретико-прогностический методы. Диалектический метод использован как общенаучный метод познания, сравнительно-правовой - при рассмотрении текущего и ранее действовавшего законодательства в нашей стране, конкретно-исторический - при изучении исторической динамики категории «казна» в гражданском праве, системно-правовой - при выявлении факторов, оказывающих определяющее влияние на гражданско-правовое положение казны в современном гражданском праве РФ, статистический - при сборе данных о количественной оценке казны, о рассмотрении дел в судах по искам за счет казны и их анализе, теоретико-прогностический - в ходе формулирования рекомендаций о совершенствовании законов, иных нормативных правовых актов и структуры органов казначейства.

Теоретическая основа исследования сложилась в ходе изучения и осмысления работ ученых - цивилистов, которые внесли значительный вклад в ее разработку. Использованы труды К.Анненкова, Т.Е.Абовой А.И.Беспаловой, О.И.Бетина, М.И.Брагинского, С.Н.Братуся, А.В.Венедиктова, Д.М.Генкина, С.А.Денисова, О.С.Иоффе, Н.И.Косяковой, П.В.Крашенинникова, А.Е.Маковского, А.В.Мицкевича, Т.Н.Нешатаевой, Д.М.Овсянко, И.С.Перетерского,

А.А.Пушкина, Б.М.Сейнароева, А.П.Сергеева, В.Л.Слесарева, В.С.Толстого, С.А.Хохлова, С.Д.Ципкина, М.К.Юкова, В.М.Юрьева и других.

Многоаспектный характер диссертации потребовал изучения научных трудов по теории права и государства, конституционному, финансовому, административному праву С.С. Алексеева, А.П.Алехина, Г.В.Атаманчука, В.М.Ведяхина, Н.В.Витрука, Е.А. Лукашевой, Г.В.Мальцева, В.С.Нерсисянца, Н.И.Химичевой и других авторов.

Источниковедческую основу составили Конституция Российской Федерации, Гражданский кодекс РФ, Бюджетный кодекс РФ, Налоговый кодекс РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации и акты иных федеральных органов исполнительной власти, акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, содержащие относящиеся к казне нормы права, решения, постановления и обзоры практики Высшего Арбитражного Суда РФ, касающиеся вопросов настоящего исследования.

Научная новизна состоит в проведении специального комплексного исследования понятия «казна», статуса казны и казначейства в единстве теории, государственной политики, законодательства и практики реализации законоположений, оказывающих определяющее влияние на гражданско-правовое положение казны в современном гражданском праве Российской Федерации.

Дан всесторонний анализ действующего законодательства о казне и казначействе, изучен и обобщен опыт судебно-арбитражной практики, а также сформулированы выводы о необходимости дальнейшего развития правового регулирования отношений по поводу казны. На основе изучения современного гражданского и бюджетного законодательства России выявлены новые исходные возможности Гражданского кодекса РФ о положении, функциях, условиях и способах защиты казны и ответственности за ее счет.

Несмотря на то, что тема исследования носит межотраслевой характер, в диссертации четко отражена ее гражданско-правовая направленность.

Проведенное исследование позволило сформулировать и обосновать следующие положения и выводы, **обладающие научной новизной, имеющие практическое значение и выносимые автором на защиту:**

1. Показаны причины и условия трансформации экономических и юридических аспектов понятия казны. Уточняется юридическое содержание этого понятия в современной российской системе объектов гражданских прав и делается вывод о незавершенности процесса формирования представлений о казне, дающих возможность однозначной трактовки ее статуса. Предложено доктринальное определение казны как родового обобщающего понятия - имущественного публичного объекта гражданских прав, служащего экономической основой функций Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

2. Обоснована система классификации оснований пополнения казны, исходя из их принадлежности к различным отраслям права: гражданскому, земельному, административному, финансовому, уголовному и др. В пределах той или иной отрасли права, в свою очередь, выделены более конкретные классификационные основания. В частности, гражданско-правовые основания поступления денежных средств на бюджетные счета подразделяются по критерию их обязательности на договорные и обязательные, а в зависимости от воли плательщиков - на добровольные и принудительные. Особо выделены межотраслевые правовые основания пополнения казны. Так, по критерию сбалансированности бюджета все возможные поступления группируются на плановые и внеплановые.

3. Выявлено общее в экономическом и юридическом содержании налогов и неналоговых платежей как источников пополнения казны и особенное в регулировании поступления их в казну: налогов - в соответствии с нормами финансового законодательства, неналоговых платежей - с нормами иных отраслей законодательства (пенсионного, экологического, земельного, природоохранительного и др.).

4. Сформулированы, в целях совершенствования правовой основы возмещения вреда за счет казны, конкретные предложения об обновлении условий и порядка возмещения ущерба, причиненного гражданину незаконными действиями государственных и общественных организаций, а также должностных лиц при исполнении ими служебных обязанностей.

5. Показана посредством сопоставления законодательства и правоприменительной практики, процедур исполнения судебных актов нерациональность взыскания исполнительного сбора за счет казны. Отстаивается необходимость изменения норм статей Федерального закона «Об исполнительном производстве» в части взыскания исполнительного сбора. Сделан вывод, что исполнительский сбор не может быть одновременно и доходом, и расходом казны, так как Российская Федерация является особым субъектом гражданских правоотношений и под действие данного Федерального закона не подпадает, следовательно, не может быть и плательщиком исполнительного сбора.

6. Раскрыт правовой статус казначейства как государственного органа - с одной стороны и субъекта гражданских прав - с другой. Показана целесообразность наделения органов федерального казначейства специальным правовым статусом в сфере гражданского права с тем, чтобы казначейские правоотношения стали разновидностью гражданско-правовых отношений.

Вносятся предложения о выделении федерального казначейства из состава Министерства финансов РФ в самостоятельное ведомство и о необходимости принятия Федерального закона «О Федеральном казначействе».

7. Определен механизм осуществления гражданской правосубъектности органами федерального казначейства путем разграничения имущественных и организационных отношений. Выдвигается и отстаивается позиция о наличии специальной правоспособности у казначейства.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут

способствовать совершенствованию законодательства о казне и практики его применения.

Результаты работы могут быть использованы в законотворческой и научно-исследовательской деятельности, в преподавании гражданского права, а также судьями при разрешении экономических споров.

Апробация результатов исследования. Диссертация обсуждена и одобрена на методологическом семинаре и заседаниях кафедры правового обеспечения рыночной экономики Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Основные теоретические положения и выводы диссертационного исследования получили отражение в публикациях автора.

Некоторые самостоятельные выводы автора по вопросам правового обеспечения защиты казны и возмещения вреда за счет казны докладывались на научно-практической конференции, посвященной пятилетию органов федерального казначейства Российской Федерации (декабрь 1997 года, г.Москва). На Всероссийских совещаниях руководителей и юристов территориальных управлений федерального казначейства Министерства финансов Российской Федерации автор выступил по проблематике гражданско-правового регулирования рассмотрения споров по искам о возмещении вреда за счет казны Российской Федерации (апрель 1999 года и апрель 2001 года, г.Москва).

Структура диссертации обусловлена целью исследования и включает: введение, две главы, объединяющие 5 параграфов, заключение, список использованных источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность темы, излагаются цели и задачи, предмет и метод исследования, определяются его методологические и теоретические основы, формируются научная новизна и практическое значение результатов исследования.

В первой главе «Казна в системе гражданско-правовых отношений» исследуется история становления и развития казны в

правовой системе России, гражданско-правовые основания пополнения казны, а также гражданско-правовая ответственность за счет казны. Подвергнут анализу процесс формирования нормативной базы о казне в Российской Федерации.

В первом параграфе «Казна: понятие и развитие законодательства о ней» диссертант отразил историко-правовые аспекты темы, показал процесс формирования понятия «казна» и эволюцию норм, регламентирующих участие казны в системе гражданско-правовых отношений, начиная со времен Древней Руси и заканчивая сегодняшним днем. Отмечено, что, как и любое историческое исследование какого-либо явления, ретроспективный анализ развития понятия «казна» и законодательства о казне обнаруживает существенное практическое значение для современности.

Данный аспект позволяет проследить в динамике феномен казны на различных исторических этапах российской государственности, изменение взглядов на общество, государство, право в их соотношении. И только таким образом возможно выявить положительные и отрицательные аспекты трансформации понятия «казна», собственности государства, управления государственными финансами и дать оценку их практическому подтверждению.

Содержание феномена «казна» раскрывается через призму понятий субъекта и объекта гражданских прав. По мнению отдельных авторов, казну необходимо рассматривать как субъект гражданского права. Ее они отождествляют с государством, действующим в качестве непосредственного распорядителя государственным имуществом. Однако детальный анализ существующих в юридической литературе взглядов позволил диссертанту разделить точку зрения других цивилистов, которые включали казну в число объектов гражданских прав в значении имущества, которое находится в непосредственном ведении самого государства.

Теория, законодательство и в особенности правоприменительная практика часто противоречивы и непоследовательны в своей позиции относительно многих важных аспектов материально-правового и процессуально-правового статуса казны. Зачастую законодатель формулирует ответственность непосредственно казны,

наделяя государственные органы полномочиями по представлению казны. В то же время законодательно казне не предоставлен статус самостоятельного субъекта правоотношений. Более того, законодатель определяет ее как имущество государства. Считать казну субъектом правоотношения значит наделить ее правоспособностью и дееспособностью, иными словами, признать наличие у казны прав и обязанностей. Однако могут ли быть права и обязанности у имущества и чем в таком случае является государство по отношению к этому субъекту? Мы не сможем найти ни в теории, ни в законодательстве, ни в правоприменительной практике подтверждения подобным выводам.

В диссертации проведен анализ законодательства, регулирующего правовое положение казны в гражданских правоотношениях, определены статус и значение рассматриваемого института. Предлагается обобщающее доктринальное определение казны как родового понятия, представляющего собой имущественный публичный объект гражданских прав, служащий экономической основой функций Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований.

Второй параграф - «Гражданско-правовые основания пополнения казны» посвящен анализу процессов формирования казны, состава доходной части бюджета. В настоящее время выделяют казну Российской Федерации, казну субъектов Российской Федерации и казну муниципальных образований. Определив их общие признаки, диссертант обосновывает практическую целесообразность объединения всех трех видов казны в единое родовое понятие «казна в Российской Федерации», что позволяет более точно отразить ее сущность.

В состав казны входит, по мнению некоторых исследователей, лишь определенная часть государственного имущества, а именно те денежные средства, которые проходят по бюджету. Эта точка зрения получила отражение и в ныне действующем законодательстве. В связи с отсутствием в науке гражданского права какой-либо сгруппированности оснований пополнения казны, в работе предложена их авторская классификация.

По мнению соискателя, основания пополнения казны можно классифицировать по принадлежности к той или иной отрасли права: гражданско-правовые, административно-правовые, финансово-правовые, уголовно-правовые. Рассмотрев экономическую природу налога, автор делает вывод о его принадлежности к финансово-правовым основаниям пополнения казны.

В работе основное внимание уделено гражданско-правовым основаниям пополнения казны. В зависимости от принципа диспозитивности и императивности в праве гражданско-правовые основания подразделяются на договорные (дарение, аренда, государственный заем, продажа имущества) и законные.

При рассмотрении источников пополнения казны обосновывается утверждение, что среди договорных гражданско-правовых оснований поступлений в казну в первую очередь следует выделить государственные займы, имеющие весьма широкое распространение. В настоящее время государственные займы осуществляются, как правило, путем выпуска государственных ценных бумаг. Исследуя правоотношения, возникающие в результате выпуска государственных займов, автор рассматривает их как гражданско-правовые, подпадающие под действие общих норм гражданского права, в том числе норм, регулирующих отношения по займу.

Социальная природа займа внутренне противоречива. Она основана целиком на доверии кредитора - общества, конкретного гражданина, является зеркалом социально-экономической стабильности и отношения граждан к государству. В условиях неисполнения государством - должником ряда своих заемных обязательств заем рискует утратить свою значимость эффективного способа пополнения казны. Суть и значение государственного займа рассмотрены в работе на примере государственного российского республиканского внутреннего пятипроцентного займа 1990 года.

К законным гражданско-правовым основаниям пополнения казны автор относит, **во-первых**, приобретение права собственности на бесхозяйное имущество, находку, безнадзорных животных и клад; **во-вторых**, безвозмездное изъятие имущества у собственника по решению суда; **в третьих**, получение дохода в результате признания сделок недействительными.

Проведенное диссертантом сравнительное исследование привело к выводу: общим для всех перечисленных источников является то, что вырученные денежные средства зачисляются на бюджетные счета Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Подводя общий итог §2 диссертации, автор полагает, что при всех существующих различиях в основаниях пополнения казны решающим для составления документа о бюджете является «плановость» - возможность заранее просчитать объемы доходов бюджета, в том числе предназначенных для обеспечения исполнения обязательств по гражданско-правовым основаниям. Лишь в том случае, когда государство обладает информацией об объемах доходов бюджета, оно в состоянии и вправе распределить эти доходы, сформировать расходную часть бюджета. В этом состоит важнейший принцип формирования бюджета - его сбалансированность, т.е. соответствие производимых расходов полученным доходам. Исследование показало неразработанность и нерациональность существующей системы прогнозирования доходов, что подрывает доверие к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям как субъектам гражданских прав - собственникам казны.

При всем многообразии форм и способов пополнения государственной казны, существовавших в различные времена, наиболее поддающимися расчету - «плановыми» - являются все же налоги. Вместо с тем, во мнению автора, по мере формирования и расширения рыночного сектора в экономике России будет возрастать также роль гражданско-правовых оснований пополнения казны.

В третьем параграфе первой главы - «Гражданско-правовая ответственность за счет казны: необходимость и возможность обращения взыскания» анализируются основания, с которыми гражданское законодательство связывает возникновение ответственности за счет казны.

Автор полагает, что государство, будучи в силу закона самостоятельным субъектом гражданских правоотношений, важнейший принцип которых - равенство субъектов, вместе с тем, имеет

ряд особенностей, существенно отличающих его от других субъектов. Тот факт, что государство в гражданских правоотношениях не пользуется публичной властью, не означает отсутствия у него этой власти. Одна из особенностей здесь та, что, не имея единого физического воплощения, государство участвует в гражданском обороте лишь посредством своих органов, на которые возложены соответствующие полномочия. Практика личного участия диссертанта в судебных делах показывает, что зачастую даже судом путаются и подменяются как в материально-правовом, так и в процессуально-правовом смыслах понятия государства, казны, казначейства, иных органов, представляющих государство по искам, вытекающим из различного рода обязательств государства, подлежащих исполнению за счет его имущества - казны.

Российскому законодательству известны различные правовые основания ответственности за счет казны. Среди гражданско-правовых оснований диссертант выделяет следующие:

- обязательства вследствие причинения вреда (деликтные обязательства);
- договорные обязательства государства (внутренние и внешние государственные займы, выпуск ценных бумаг);
- установленные законом случаи субсидиарной ответственности государства.

Особенность гражданско-правовой ответственности здесь в том, что она реализуется на стыке гражданского и финансового права. Поэтому в работе специально рассмотрен определенный нормами гражданского и бюджетного права порядок возмещения вреда, причиненного в результате неправомерных действий органов власти, за счет бюджетных средств. Диссертант полагает, что уяснить этот порядок важно для работников бюджетной сферы, для представителей частного сектора экономики и для отдельных граждан.

Особое внимание уделено субсидиарной ответственности казны. В соответствии с ныне действующим гражданским законодательством ответственность казны может наступать как тогда, ког-

да государственное учреждение, казенное предприятие действуют от собственного имени в гражданском обороте как юридические лица, так и в случае их участия от имени казны. Однако характер этой ответственности различен. В первом случае может наступать лишь субсидиарная ответственность казны по их обязательствам, во втором - ответственность должна нести сама казна.

Учитывая специфические особенности таких субъектов гражданского права как учреждения и высказываемые в цивилистической литературе мнения в отношении ответственности казны по их обязательствам, диссертант полагает, что ответственность учреждений по их обязательствам должна наступать только в пределах денежных средств, предусмотренных в соответствующих сметах на цели, для достижения которых учреждение и вступало в гражданско-правовые обязательства. При их недостаточности для удовлетворения требований кредиторов субсидиарную ответственность будет нести соответствующий собственник, в том числе за счет казны.

Однако ввиду того, что объем бюджетных средств, выделение которых возможно на гражданско-правовые цели, ограничен законом о бюджете на текущий год и в соответствующей росписи доходов и расходов, необходимо специальное законодательное регулирование субсидиарной ответственности казны по обязательствам учреждений.

Завершая параграф, автор обращается к проблемам, связанным с исполнением решений судов о взыскании средств за счет казны, в частности с действием судебных приставов-исполнителей по взысканию исполнительского сбора. Практика ведения исполнительного производства показывает, что в случаях несвоевременного исполнения судебных актов взыскание исполнительского сбора производится со счетов органов федерального казначейства. Обосновывается вывод, что исполнительский сбор не может быть одновременно и доходом, и расходом казны, в связи с чем Федеральный Закон «Об исполнительном производстве» подлежит корректировке.

Во второй главе «Казначейство как специальный субъект гражданских правоотношений» прослеживается исторический путь органов казначейства, особенности их правового статуса как юридических лиц в гражданских правоотношениях и как государственного органа в системе финансовых правоотношений. Исследуется место и роль федерального казначейства при исполнении денежной части казны. Проводится сравнительный анализ указанного органа с органами, выполняющими аналогичные функции на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В первом параграфе - «Гражданско-правовой статус казначейства» подробно рассматривается история создания и развития казначейства как в дореволюционный период, так и в наши дни. Подобное исследование позволяет определить закономерности формирования гражданско-правового статуса и прогнозировать направления дальнейшего его развития.

Несмотря на то, что тема кандидатской диссертации предполагает преимущественно анализ участия казначейства в гражданских правоотношениях в качестве юридического лица, логика исследования приводит к необходимости коснуться вопроса правового статуса казначейства как государственного органа. Без определения его общего правового статуса как органа исполнительной власти невозможно в полной мере уяснение и гражданско-правового статуса казначейства.

Правовой статус казначейства в административно-правовых отношениях показан на фоне правового статуса государственного органа в целом как родового понятия. При этом используются исследования этой правовой категории, проведенные ранее такими учеными, как Козлов Ю.М., Корнеев А.П., Красавчиков О.А., Лазарев Б.М., Овсянко Д.М., Халфина Р.О., Ямпольская Ц.А. и др. На основе проведенного изучения в диссертации выделены следующие общие черты административно-правового статуса органов федерального казначейства:

- подзаконный характер деятельности;
- наделение их правом издавать подзаконные юридические акты, в том числе нормативного характера;

- подотчетность и подконтрольность нижестоящих органов вышестоящим, обязательность наделения распорядительными правами вышестоящих органов по отношению к нижестоящим.

Для выяснения механизма осуществления гражданской правосубъектности органов федерального казначейства автор рассматривает проблему разграничения имущественных и организационных отношений, поставленную впервые в отечественной литературе М.Агарковым¹ и нашедшую дальнейшую разработку в трудах С.Н. Братуся², О.А. Красавчикова³.

Организационные отношения возникают между вышестоящими и нижестоящими органами государственного управления, а также между ними и государственными организациями. Природа этих отношений заключается в том, что государственный орган по руководству народным хозяйством осуществляет распоряжение государственным имуществом, но не от своего имени, а от имени государства. Сказанное в полной мере относится и к органам федерального казначейства при реализации ими своих функций.

На основе анализа Указа Президента РФ от 8 декабря 1992 года № 1556 «О федеральном казначействе» и Положения о федеральном казначействе Российской Федерации, утвержденного постановлением Совета Министров - Правительства РФ от 27 августа 1993 года № 864, в диссертации аргументируется вывод о том, что в специальных нормативных правовых актах, определяющих гражданско-правовой статус казначейства, не закреплены все необходимые признаки, позволяющие однозначно считать с точки зрения теории гражданского права казначейство юридическим лицом.

Кроме того, исследование привело к выводу о том, что органы федерального казначейства как элемент механизма государственного управления являются специальными субъектами гражданс-

¹ См. Агарков М. Предмет и система советского гражданского права // Советское государство и право. - 1940. - № 8-9, с. 61-65.

² См. Братусь С.Н. Имущественные и организационные отношения и их правовое регулирование в СССР. - В кн. Вопросы общей теории советского гражданского права. - М., 1963, с. 40-46 и др.

³ С.м. Красавчиков О.А. Советское гражданское право, вып. 1, Свердловск, 1976г., с.133-155

кого права. Специфика проявляется в том, что материально-техническое, финансовое и иное обеспечение деятельности органов федерального казначейства как субъектов публичного права может быть реализовано только в порядке, установленном законодательством, в то время как для обеспечения деятельности обычных субъектов гражданского права могут быть использованы любые не запрещенные законом источники. Так, например, для органов федерального казначейства недопустимо применение обычаев делового оборота, так как деятельность указанных органов не носит предпринимательского характера.

В отношении органов федерального казначейства в правоустанавливающих документах указано, что они являются юридическими лицами. В отношении муниципальных казначейств ситуация иная - они вообще, как правило, не наделяются никаким гражданско-правовым статусом.

В завершении параграфа обосновывается необходимость выделения в будущем федерального казначейства из состава Министерства финансов РФ. Кроме того, автор считает необходимым внесение изменений в нормативные акты, определяющие статус органов казначейства муниципальных образований, т.к. созданные в муниципальных образованиях собственные органы по казначейскому исполнению не являются юридическими лицами и правами юридического лица не обладают, следовательно, не могут быть субъектом гражданско-правовых отношений.

Во втором параграфе - «Правовое регулирование казначейского исполнения денежной части казны» автор исследует как гражданско-правовые, так и организационные аспекты исполнения денежной части казны.

В ходе анализа гражданско-правовых аспектов казначейского исполнения денежной части казны рассматриваются типичные ситуации, когда Российская Федерация выступает в гражданско-правовых отношениях именно как субъект таких отношений, вследствие чего и возникают споры о взыскании денежных средств за счет казны Российской Федерации.

Одна из типичных ситуаций - проблема, связанная с попытками взыскания средств из бюджета в рамках субсидиарной ответственности государства-собственника. Речь идет о ситуациях, когда государственные учреждения в силу различных причин оказались должниками по разного рода коммунальным и прочим платежам. В этом случае ситуация всецело основана на нормах гражданского права, которое предусматривает, что собственник, в данном случае Российская Федерация, несет субсидиарную ответственность по обязательствам этого учреждения.

Вторая типичная ситуация - это ситуация с исками к бюджету о возмещении ущерба, причиненного действиями государственных органов. Порядок возмещения за счет бюджетных средств вреда, причиненного в результате неправомерных действий органов власти, определяется нормами гражданского и бюджетного права.

В диссертации полностью поддерживается позиция В.Ф. Яковлева¹, полагающего, что существует проблема четкого разграничения предметов и сфер применения публичного и частного права. В судебной практике вырисовывается огромная проблема, связанная с тем, что через судебные решения можно полностью «разрушить» государственный бюджет - как его доходную, так и расходную части.

Далее затрагиваются вопросы правового регулирования исполнения органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на примере Самарской области, в которой между областной Администрацией и территориальным органом федерального казначейства заключено соглашение о частичном кассовом обслуживании бюджета Самарской области. Акцент сделан на проблемах взаимной ответственности участников соглашения.

На основании анализа норм федеральных законов, постановлений Правительства РФ, нормативных актов Министерства финансов РФ автор исследует правовую природу и режим работы

¹ Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс и государство//Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ, № 6, 1997, с.9

лицевых счетов, открываемых получателям бюджетных средств в органах федерального казначейства. В результате выявления правовой природы указанных счетов доказывается вывод о том, что они не являются банковскими и представляют собой форму учета распорядительных прав бюджетополучателей в отношении бюджетных средств. Показаны особенности правового статуса банковских счетов органов федерального казначейства. На основе анализа действующего законодательства и судебно-арбитражной практики раскрыт особый порядок осуществления взыскания денежных средств с указанных счетов.

В завершении параграфа автор приходит к выводу о том, что продекларированные в Гражданском кодексе РФ положения о том, что отношения между государством и предпринимателем, возникающие при осуществлении государством своего рода «предпринимательской» деятельности, должны строиться на началах юридического равенства, фактически не соблюдаются. Государство так и не смогло отказаться от преимуществ своего положения верховной власти. Если какой-либо закон, в том числе федеральный, будет вводить ограничение права на возмещение вреда государством и права на судебную защиту, то выход усматривается в обращении в Конституционный Суд Российской Федерации.

В заключении подводятся итоги исследования, излагаются основные имеющие как теоретическое, так и практическое значение выводы по вопросам, составляющим предмет диссертационного исследования.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Проблематика гражданско-правового регулирования рассмотрения споров по искам о возмещении вреда за счет казны Российской Федерации (на примере Самарской области) // Государственная служба: вопросы истории, теории и практики правового обеспечения интересов граждан Российской Федерации. - М.; Издательство РАГС, 2000, 1,5 п.л.

2. Аспекты правоприменительной деятельности органов федерального казначейства по контролю за целевым использованием

средств федерального бюджета на территории Самарской области
// Государственная служба: Философия. Психология. Право. - М.;
Издательство РАГС, 2000, 0,5 п.л.

3. Юристы на страже казны и интересов граждан (дела казначейские). // Самара и губерния. № 3. Самара. Издательский Дом «Агни» 2000. 0,5 п.л.

4. Казна: понятие и развитие законодательства о ней // Правовое обеспечение рыночной экономики. Вып.1 - М.; Издательство РАГС, 2001. 1 п.л.

С.В. Сидорова

Издательство Московского городского педагогического университета (Издательство МГПУ): 129226, Москва, ул. 2-й Сельскохозяйственный пр., 4. ЛР № 040760 от 29.09.1996. Редакционно-издательский отдел МГПУ -: ул. Туристская, 19, корп.5. Тираж 100 экз. Распечатано на принтере СФ МГПУ.

$$i0 =$$